Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
prednesené 20. novembra 2014[1]

Vec C-534/13

Fipa Group Srl a i.

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podala Consiglio di Stato (Taliansko)]

„Článok 191 ods. 2 ZFEÚ — Smernica 2004/35/ES — Environmentálna zodpovednosť pri prevencii a odstraňovaní environmentálnych škôd — Zásada ‚znečisťovateľ platí' — Zodpovednosť vlastníka, ktorý škodu na životnom prostredí nespôsobil"

I – Úvod

1. Talianske mesto Carrara je známe pre svoj mramor. V jeho okolí sa však v minulosti uskutočňovali aj iné priemyselné aktivity. Tie zanechali najmä v oblasti susedného mesta Massa Carrara značné znečistenie, a preto sa tam identifikovala „lokalita národného záujmu". Po tom, ako sa medzičasom zmenili majitelia dotknutých pozemkov, existuje medzi súčasnými vlastníkmi, ktorí znečistenie nespôsobili, a talianskymi orgánmi spor o tom, do akej miery od nich možno požadovať sanáciu.

2. Podľa informácií talianskej Štátnej rady (Consiglio di Stato) talianska právna úprava stanovuje iba to, že takým vlastníkom možno uložiť náklady na sanáciu len do hodnoty pozemkov. V dôsledku toho nie sú podľa nej povinní prijať opatrenia na sanáciu alebo niesť vyššie náklady. Štátna rada sa preto pýta Súdneho dvora, či zásady, ktoré sú upravené v článku 191 ods. 2 ZFEÚ, a to zásada „znečisťovateľ platí", zásada predchádzania škodám, zásada prevencie a zásada nápravy škôd na životnom prostredí prioritne pri zdroji, ako aj smernica o environmentálnej zodpovednosti[2] vyžadujú silnejšie uplatnenie nárokov voči týmto vlastníkom.

1 — Jazyk prednesu: nemčina.

2 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/35/ES z 21. apríla 2004 o environmentálnej zodpovednosti pri prevencii a odstraňovaní environmentálnych škôd (Ú. v. EÚ L 143, s. 56; Mim. vyd. 15/008, s. 357); relevantné je zrejme znenie smernice Európskeho parlamentu a Rady 2009/31/ES z 23. apríla 2009 o geologickom ukladaní oxidu uhličitého a o zmene a doplnení smernice Rady 85/337/EHS, smerníc Európskeho parlamentu a Rady 2000/60/ES, 2001/80/ES, 2004/35/ES, 2006/12/ES, 2008/1/ES a nariadenia (ES) č. 1013/2006 (Ú. v. EÚ L 140, s. 114). Neskoršie zmeny na základe smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/30/EÚ z 12. júna 2013 o bezpečnosti vyhľadávania, prieskumu a ťažby ropy a zemného plynu na mori, a o zmene smernice 2004/35/ES (Ú. v. EÚ L 178, s. 66) sa majú vykonávať až v roku 2015.

II – **Právny rámec**

A – *Právo Únie*

3. Zásady Únie v oblasti environmentálnej politiky, predovšetkým zásada „znečisťovateľ platí“, sú zakotvené v článku 191 ods. 2 ZFEÚ:

„Politika životného prostredia Únie sa zameriava na vysokú úroveň jeho ochrany, pričom prihliada na rozmanité situácie v jednotlivých regiónoch Únie. Vychádza zo zásad predchádzania škodám a prevencie, zo zásady nápravy škôd na životnom prostredí prioritne pri zdroji a zo zásady, že náhradu škody hradí znečisťovateľ.

…“

4. Ako sa zdôrazňuje v článku 1 smernice o environmentálnej zodpovednosti, táto smernica uskutočňuje predovšetkým zásadu „znečisťovateľ platí“:

„Účelom tejto smernice je vytvoriť rámec environmentálnej zodpovednosti za prevenciu a odstraňovanie environmentálnych škôd založenej na zásade ‚znečisťovateľ platí‘“

5. V odôvodnení 13 smernice o environmentálnej zodpovednosti sa však poukazuje na hranice zásady „znečisťovateľ platí“:

„Nie všetky formy environmentálny škôd je možné odstrániť prostredníctvom mechanizmu zodpovednosti. Aby bol tento mechanizmus účinný, musia existovať jeden alebo viacerí identifikovateľní znečisťovatelia, škoda by mala byť konkrétna a kvantifikovateľná a malo by byť možné určiť príčinnú súvislosť medzi škodou a identifikovaným znečisťovateľom (znečisťovateľmi). Zodpovednosť nie je preto vhodný nástroj na riešenie znečistenia rozsiahleho difúzneho charakteru, kde nie je možné spojiť negatívne účinky na životné prostredie s konaním alebo nekonaním určitých individuálnych aktérov.“

6. V článku 8 ods. 3 smernice o environmentálnej zodpovednosti sa obmedzuje v určitých prípadoch zodpovednosť prevádzkovateľov za náklady:

„3. Od prevádzkovateľa sa nevyžaduje, aby znášal náklady na preventívne a nápravne opatrenia prijaté podľa tejto smernice, ak môže dokázať, že environmentálnu škodu alebo bezprostrednú hrozbu takejto škody:

a) spôsobila tretia osoba a vznikla napriek tomu, že boli vykonané príslušné bezpečnostné opatrenia; alebo

b) vznikla následkom splnenia zákonného nariadenia alebo pokynu vydaného verejným orgánom iným ako je nariadenie alebo pokyn vydaný po emisii alebo nehode spôsobenej vlastnou činnosťou prevádzkovateľa.

V takých prípadoch členské štáty prijmú vhodné opatrenia, ktoré prevádzkovateľovi umožnia získať späť vynaložené náklady.“

7. V článku 16 ods. 1 smernice o environmentálnej zodpovednosti sa umožňuje členským štátom prijať určité opatrenia s väčším rozsahom:

„Táto smernica nebráni členským štátom, aby si ponechali alebo prijali prísnejšie ustanovenia v súvislosti s prevenciou a odstraňovaním environmentálnych škôd, vrátane identifikácie dodatočných činností, ktoré by mali podliehať preventívnym a nápravným požiadavkám tejto smernice a identifikácie ďalších zodpovedných strán."

8. Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa napokon vzťahuje na odôvodnenie 24, ktoré sa týka vykonania smernice o environmentálnej zodpovednosti:

„Je potrebné zabezpečiť, aby boli k dispozícii účinné spôsoby vykonávania a vymožiteľnosti pri súčasnom zabezpečení, aby boli primerane chránené legitímne záujmy príslušných prevádzkovateľov a ostatných zainteresovaných strán. Príslušné orgány by mali byť zodpovedné za špecifické úlohy, ktoré si vyžadujú príslušné administratívne rozhodovanie, konkrétne povinnosť posúdiť závažnosť škody a určiť, aké nápravné opatrenia by sa mali prijať."

B – *Talianske právo*

9. Článok 3b legislatívneho dekrétu (Decreto legislativo) č. 152 z 3. apríla 2006 (ďalej len „legislatívny dekrét č. 152") sa výslovne vzťahuje na predchádzajúce znenie článku 191 ods. 2 ZFEÚ, konkrétne na článok 174 ods. 2 Zmluvy o Európskej únii, pričom sa zrejme myslí Zmluva o založení Európskeho spoločenstva. Toto ustanovenie ukladá každému, orgánom i súkromným osobám, povinnosť chrániť životné prostredie pomocou vhodných opatrení, ktoré sa riadia zásadami prevencie a predchádzania škodám, zásadou nápravy poškodenia životného prostredia pri jeho zdroji a zásadou „znečisťovateľ platí".

10. V článku 244 ods. 1 a 2 legislatívneho dekrétu č. 152 sa stanovuje, že kompetentné orgány po zistení znečistenia upomínajú znečisťovateľa. Podľa odseku 3 sa toto rozhodnutie oznámi aj vlastníkovi pozemku. Príslušné orgány prijmú podľa odseku 4 nevyhnutné opatrenia na zabezpečenie a sanáciu pozemku, keď nemožno identifikovať subjekt zodpovedný za znečistenie a keď nekoná ani vlastník pozemku ani iné zúčastnené strany.

11. Článok 245 ods. 1 legislatívneho dekrétu č. 152 umožňuje vlastníkom a iným zúčastneným stranám prijať potrebné opatrenia na zabezpečenie a sanáciu pozemku. Podľa odseku 2 musia vlastníci alebo správcovia pozemku nezávisle od povinností znečisťovateľa informovať príslušné orgány a prijať určité preventívne opatrenia, keď sa dozvedia o riziku prekročenia prahových hodnôt znečistenia.

12. Podľa článku 250 legislatívneho dekrétu č. 152 prijmú príslušné orgány nevyhnutné opatrenia, keď znečisťovateľ nekoná, nemožno ho identifikovať a aj vlastník alebo iné zúčastnené strany sú nečinné.

13. Podľa článku 253 ods. 1 legislatívneho dekrétu č. 152 predstavujú opatrenia podľa tohto titulu dekrétu vecné bremená („oneri reali") pozemku. V odseku 2 sa stanovuje, že pre náklady týchto opatrení vznikne osobitné prednostné vecné právo k pozemku („privilegio speciale immobiliare"). Keď sa náklady presadzujú voči vlastníkovi pozemku, ktorý znečistenie nespôsobil, podľa odseku 3 sa musí preukázať hlavne to, že znečisťovateľa nemožno identifikovať alebo že voči nemu nemožno uplatniť náklady. Podľa odseku 4 možno vlastníka zaťažiť týmito nákladmi nanajvýš vo výške hodnoty pozemku po sanácii.

III – **Vnútroštátny právny spor a návrh na začatie prejudiciálneho konania**

14. Fipa Group Srl, TWS Automation Srl a Ivan Srl nadobudli niekoľko pozemkov, ktoré predtým patrili koncernu Montedison. Pozemky sa nachádzajú v tzv. lokalite národného záujmu Massa Carrara a sú postihnuté rozsiahlym znečistením, ktoré tri uvedené spoločnosti nesporne nespôsobili. Vyzerá to dokonca tak, že ide o dôsledky znečistenia, za ktoré bol ešte zodpovedný koncern Montedison a ktoré už na konci minulého storočia boli predmetom sanačných opatrení.

15. Príslušné verejné orgány uložili podľa informácií účastníkov konania dekrétom zo 7. novembra 2011 uvedeným spoločnostiam ako vlastníkom dotknutých pozemkov povinnosť uskutočniť určité opatrenia na núdzové zabezpečenie a požadovali predloženie zmeny projektu sanácie (z roku 1995). Podľa neho bola v tomto rozhodnutí spoločnosť Montedison Srl (teraz Edison S.p.A.) označená ako znečisťovateľ. Uložili sa jej rovnaké opatrenia.

16. Na základe žalôb prvých troch uvedených spoločností správny súd regiónu Toskánsko v prvom stupni zrušil tieto opatrenia. Plénum Consiglio di Stato (ďalej len „Štátna rada“) má teraz rozhodnúť o odvolaniach, ktoré Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (talianske ministerstvo životného prostredia a ochrany krajiny a morí, ďalej len „ministerstvo“) podalo proti týmto trom rozsudkom.

17. Štátna rada v tomto konaní predkladá Súdnemu dvoru túto otázku:

Bránia zásady Európskej únie v oblasti životného prostredia stanovené článkom 191 ods. 2 Zmluvy o fungovaní Európskej únie a smernicou 2004/35/ES z 21. apríla 2004 (článok 1 a článok 8 ods. 3, odôvodnenia 13 a 24) – najmä zásada „znečisťovateľ platí“, zásada predchádzania škodám, zásada prevencie a zásada nápravy škôd na životnom prostredí prioritne pri zdroji – vnútroštátnej právnej úprave, ako je úprava stanovená v článkoch 244, 245 a 253 legislatívneho dekrétu č. 152 z 3. apríla 2006, ktorá v prípade zisteného znečistenia oblasti a nemožnosti identifikovať subjekt zodpovedný za toto znečistenie, alebo ak je nemožné vynútiť od zodpovednej osoby opatrenia na odstránenie znečistenia, neumožňuje správnemu orgánu nariadiť výkon naliehavých zabezpečovacích a sanačných opatrení vlastníkovi, ktorý za znečistenie nie je zodpovedný, pričom vlastník má iba finančnú zodpovednosť obmedzenú na hodnotu oblasti po vykonaní sanácie?

18. Talianska Štátna rada informovala v rámci písomnej časti konania Súdny dvor o tom, že spoločnosť Versalis S.p.A. (ďalej len „Versalis“) sa stala vedľajším účastníkom sporu. Ako účastníci konania vo veci samej podali písomné stanovisko spoločnosti Ivan Srl (ďalej len „Ivan“), Edison S.p.A. (ďalej len „Edison“) a Versalis a ako ďalší účastníci konania Poľská republika, Talianska republika a Európska komisia. Na pojednávaní, ktoré sa uskutočnilo 5. novembra 2014, sa zúčastnili Ivan, Edison, Versalis, Taliansko a Komisia.

IV – **Právne posúdenie**

19. Talianska Štátna rada chce zistiť, či zásadám zakotveným v článku 191 ods. 1 ZFEÚ a smernici o environmentálnej zodpovednosti bránia také ustanovenia vnútroštátneho práva, ktoré správnemu orgánu v prípade zisteného znečistenia územia a nemožnosti identifikovať znečisťovateľa alebo vynútení opatrení na odstránenie znečistenia, neumožňujú nariadiť vlastníkovi, ktorý nie je zodpovedných za znečistenie, výkon naliehavých zabezpečovacích a sanačných opatrení, pričom vlastník má iba finančnú zodpovednosť obmedzenú na hodnotu oblasti po vykonaní sanácie.

20. Treba teda preskúmať, či právo Únie ukladá členským štátom povinnosť uložiť vlastníkovi znečisteného pozemku určité zabezpečovacie a sanačné opatrenia, hoci znečistenie nespôsobil.

21. Na tento účel treba v prvom rade vysvetliť ako osobitnú úpravu smernicu o environmentálnej zodpovednosti a následne sa venovať zásadám článku 191 ods. 2 ZFEÚ. Na záver sa budem ešte stručne venovať právnej úprave na úrovni Únie, pokiaľ ide o odpady, ktorá však v tomto prípade nie je predmetom otázky.

22. Výsledok tohto posúdenia chcem uviesť vopred: Nemožno síce vylúčiť, že Únia konkretizuje zásady uvedené v článku 191 ods. 2 ZFEÚ v zmysle príslušnej povinnosti. [3] V smernici o environmentálnej zodpovednosti, ktorú uvádza Štátna rada, sa však táto konkretizácia nenachádza. Súdny dvor by nemal v tomto konaní skúmať, či iné pravidlá, ako napríklad právna úprava odpadov, siahajú ďalej, aby sa predišlo nedostatočne odôvodnenému prekvapivému rozhodnutiu.

A – *O smernici o environmentálnej zodpovednosti*

1. O prípustnosti otázky k smernici o environmentálnej zodpovednosti

23. O prípustnosti tejto otázky, pokiaľ sa týka smernice o environmentálnej zodpovednosti, by bolo možné pochybovať z dvoch príčin. Obe sa týkajú jej relevantnosti.

24. Po prvé je podľa tohto návrhu na začatie prejudiciálneho konania sporné, či možno talianske ustanovenia vykladať v tom zmysle, že zakladajú rozsiahlejšiu zodpovednosť vlastníkov pozemkov, ktorá bola naznačená v otázke. Smernica môže povinnosti jednotlivcov vyvolať len na základe konformného výkladu vnútroštátneho práva. [4] Je preto možné, že výklad smernice o environmentálnej zodpovednosti Súdnym dvorom neovplyvní rozhodnutie v konaní vo veci samej.

25. Úlohou Súdneho dvora nie je rozhodnúť vyjadrovať sa v rámci prejudiciálneho konania o tom, ako treba vykladať vnútroštátne predpisy. [5] Treba sa preto pridržiavať predpokladu, že prejudiciálne otázky predložené vnútroštátnymi súdmi sú relevantné pre rozhodnutie veci samej. [6]

26. To isté platí, aj pokiaľ ide o druhý možný dôvod pochybností o relevantnosti. Ten sa týka časovej uplatniteľnosti smernice o environmentálnej zodpovednosti na vec samu.

27. Smernica o environmentálnej zodpovednosti sa podľa článku 17 použije na škody spôsobené emisiou, udalosťou alebo haváriou, ktoré nastali po 30. apríli 2007, keď tieto škody vyplývajú buď z činností vykonávaných po tomto dni, alebo z činností vykonávaných pred týmto dňom, ktoré však neboli ukončené pred uplynutím uvedeného dňa. [7]

28. Informácie spoločnosti Edison, podľa ktorých sa znečisťujúca činnosť skončila už v roku 1988 a pozemky boli v roku 1995 – zrejme nie celkom úspešne – obnovené, svedčia preto proti tomu, aby sa smernica o environmentálnej zodpovednosti uplatnila v konaní vo veci samej. Z hľadiska uplatnenia smernice by nebolo relevantné ani to, či v prípade dotknutých spoločností ide o právnych nástupcov spoločnosti, ktorá spôsobila škody do 30. apríla 2007. [8]

3 — Pozri už návrhy, ktoré som predniesla vo veciach ERG a i. (C-378/08, ako aj C-379/08 a C-380/08, EU:C:2009:650, bod 111 a nasl.).

4 — Pozri návrhy, ktoré som predniesla vo veci Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:174, bod 133 a tam citovanú judikatúru).

5 — Pozri napr. rozsudok Angelidaki a i. (C-378/07 až C-380/07, EU:C:2009:250, bod 48).

6 — Pozri rozsudok Pupino (C-105/03, EU:C:2005:386, bod 30).

7 — Rozsudky ERG a i. (C-378/08, EU:C:2010:126, bod 41, ako aj C-379/08 a C-380/08, EU:C:2010:127, bod 34).

8 — Uvedené zrejme platí pre spoločnosť Edison, ktorá zrejme vzišla z koncernu Montedison, ktorý sporné pozemky využíval v minulosti a podľa informácií spoločnosti Ivan je zodpovedný aj za znečistenie.

29. Rovnako je úlohou vnútroštátneho súdu, aby na základe skutkových okolností, ktoré je len tento súd schopný posúdiť, overil, či škody vo veci samej, ktoré sú predmetom environmentálnych nápravných opatrení, o ktorých rozhodli príslušné vnútroštátne orgány, predstavujú jednu zo situácii uvedených v článku 17 smernice o environmentálnej zodpovednosti. Pokiaľ vnútroštátny súd dospeje k záveru, že smernica o environmentálnej zodpovednosti je vo veci samej uplatniteľná *ratione temporis*, treba k nej zaujať stanovisko. [9]

2. O požiadavkách smernice o environmentálnej zodpovednosti

30. Otázka, či zásady smernice o environmentálnej zodpovednosti ukladajú členským štátom povinnosť, aby vlastníkovi znečisteného pozemku uložili určité opatrenia na jeho zabezpečenie a sanáciu, hoci znečistenie *nespôsobil*, je prekvapujúca. Spôsobenie znečistenia je totiž podmienkou pre povinnosti, ktoré sa pre fyzické alebo právnické osoby stanovujú v smernici.

31. Podľa článku 1 smernice o environmentálnej zodpovednosti je jej účelom vytvoriť rámec environmentálnej zodpovednosti za prevenciu a odstraňovanie environmentálnych škôd založenej na zásade „znečisťovateľ platí“. V súlade s tým sa podľa článku 3 ods. 1 vzťahuje na environmentálne škody spôsobené pracovnou činnosťou a na akúkoľvek bezprostrednú hrozbu vzniku takejto škody z dôvodu takej činnosti. Prevádzkovateľ, ktorý je za túto činnosť zodpovedný, musí podľa článkov 5 až 7 uskutočniť nevyhnutné zabezpečovacie a sanačné opatrenia, resp. podľa článkov 8 až 10 a odôvodnenia 18 musí znášať príslušné náklady.

32. Odôvodnenie 2 smernice o environmentálnej zodpovednosti v súvislosti s tým objasňuje, že prevádzkovatelia majú byť touto zodpovednosťou podnecovaní prijať opatrenia a vypracovať praktiky na minimalizáciu environmentálnych škôd, aby sa riziko environmentálnych škôd mohlo obmedziť na minimum. Na to, aby bol mechanizmus zodpovednosti účinný (tak ako je to želané), sa v odôvodnení 13 objasňuje, že musia existovať jeden alebo viacerí identifikovateľní znečisťovatelia, škoda by mala byť konkrétna a kvantifikovateľná a malo by byť možné určiť príčinnú súvislosť medzi škodou a identifikovaným znečisťovateľom (znečisťovateľmi).

33. Mimoriadny význam zavinenia sa zdôrazňuje aj v odôvodnení 20 a článku 8 ods. 3 smernice o environmentálnej zodpovednosti. Podľa nich by sa od prevádzkovateľa nemalo vyžadovať, aby znášal náklady preventívnych a nápravných opatrení prijatých podľa tejto smernice v situáciách, kedy je príslušná škoda alebo bezprostredná hrozba vzniku škody výsledkom určitých udalostí, ktoré prevádzkovateľ nemôže ovplyvniť. Toto zbavenie sa zodpovednosti je teda možné, aj keď pracovná činnosť prevádzkovateľa spôsobuje škodu. Na zbavenie sa zodpovednosti musí preukázať, že environmentálnu škodu alebo jej priame riziko spôsobila tretia osoba alebo že vznikli napriek tomu, že sa vykonali vhodné bezpečnostné opatrenia. Táto výnimka platí napríklad pre sabotáže alebo vonkajšie zásahy.

34. Naproti tomu sa článok 8 ods. 3 smernice o environmentálnej zodpovednosti nedá v protiklade s hypotézou, ktorú uviedla Štátna rada, vykladať v tom zmysle, že by sa dovtedy, kým sa nepreukáže iná príčina, mohlo automaticky predpokladať, že toto znečistenie zapríčinil prevádzkovateľ, ktorý využíva znečistený pozemok. Toto ustanovenie skôr zbavuje prevádzkovateľa zodpovednosti, a to aj napriek dôkazu, že škoda bola spôsobená jeho pracovnou činnosťou.

35. Súdny dvor však už smernicu o environmentálnej zodpovednosti vyložil nezávisle od článku 8 ods. 3 v tom zmysle, že príslušný predpoklad v neprospech prevádzkovateľov je možný. Pri stanovení vnútroštátnej právnej úpravy upravujúcej alebo konkretizujúcej zásadu „znečisťovateľ platí“ majú totiž členské štáty širokú mieru voľnej úvahy v prípade znečistenia, ktoré je široko rozptýlené a nemožno

9 — Rozsudky ERG a i. (C-378/08, EU:C:2010:126, bod 43 a 47, ako aj C-379/08 a C-380/08, EU:C:2010:127, bod 36 a 40).

ho presne ohraničiť.[10] Je preto prípustný aj predpoklad zapríčinenia, keď existujú konkrétne a prípustné dôkazy, ako napríklad to, že zistené znečistenie sa nachádza v blízkosti zariadenia prevádzkovateľa, a to, že nájdené znečisťujúce látky sa zhodujú so zložkami, ktoré používa prevádzkovateľ v rámci svojich činností.[11]

36. Zásada „znečisťovateľ platí“ naproti tomu neznamená, že prevádzkovatelia musia znášať náklady súvisiace s odstraňovaním znečistenia, na ktorom sa nezúčastnili.[12] Súdny dvor preto upozornil, že v súlade s článkom 11 ods. 4 smernice o environmentálnej zodpovednosti prevádzkovatelia disponujú opravnými prostriedkami na napadnutie nápravných opatrení prijatých na základe tejto smernice, ako aj existencie akéhokoľvek príčinného vzťahu medzi svojimi činnosťami a zisteným znečistením.[13] Predovšetkým môžu vyvrátiť domnienku, že spôsobili škodu.[14]

37. Obyčajní vlastníci poškodených pozemkov, ktorí nespôsobili škodu, nezohrávajú v systéme smernice o environmentálnej zodpovednosti, ktorý bol práve opísaný, nijakú úlohu. Smernica sa na nich vôbec neuplatní.[15]

38. Na tomto závere nemenia nič ani zásady starostlivosti a prevencie, ani zásada, že nápravy poškodenia životného prostredia sa majú uskutočniť predovšetkým pri jeho zdroji. Treba ich síce rovnako zohľadniť pri výklade smernice o environmentálnej zodpovednosti, ale nie je zrejmé, ako by mohli viesť k inému výkladu doteraz uvedených ustanovení.

39. Ani požiadavka účinného spôsobu vykonania smernice o environmentálnej zodpovednosti, ako ju požaduje odôvodnenie 24, nemôže zakladať vlastníkom pozemkov, ktorí nespôsobili škodu, povinnosti nad rámec smernice.

3. O zodpovednosti vlastníkov pozemkov podľa druhého rozsudku ERG a i.

a) O niektorých prekladoch rozsudku

40. Zdá sa však, že niektoré preklady druhého rozsudku ERG a i. poukazujú na protichodný záver, než je ten, ku ktorému sa doposiaľ dospelo. Súdny dvor v nich v troch jazykových verziách hovorí o vlastníkoch,[16] užívateľoch[17], resp. koncesionároch[18] pozemkov hraničiacich s plážovým komplexom, ktorý je predmetom sanačných opatrení. Konštatuje, že smernicu o environmentálnej zodpovednosti treba za mimoriadnych okolností vykladať v tom zmysle, že príslušný orgán môže od týchto osôb vyžadovať, aby sami uskutočnili nápravné opatrenia.[19]

10 — Rozsudok ERG a i. (C-378/08, EU:C:2010:126, bod 55).
11 — Rozsudok ERG a i. (C-378/08, EU:C:2010:126, bod 57).
12 — Rozsudky Standley a i. (C-293/97, EU:C:1999:215, bod 50) a ERG a i. (C-378/08, EU:C:2010:126, bod 67).
13 — Rozsudok ERG a i. (C-378/08, EU:C:2010:126, bod 67).
14 — Rozsudok ERG a i. (C-378/08, EU:C:2010:126, bod 58).
15 — V tomto zmysle pozri rozsudok ERG a i. (C-378/08, EU:C:2010:126, bod 58).
16 — Litovčina: „sklypų savininkams“.
17 — Nemčina: „Nutzern der Grundstücke“.
18 — Portugalská verzia: „concessionários dos terrenos“.
19 — Rozsudok ERG a i. (C-379/08 a C-380/08, EU:C:2010:127, bod 78, pozri aj bod 82).

41. Treba však vychádzať z toho, že Súdny dvor tým neuviedol nijaké konštatovanie o povinnostiach samotných vlastníkov, užívateľov alebo koncesionárov pozemkov, ale týkalo sa to prevádzkovateľov v zmysle smernice o environmentálnej zodpovednosti, ktorí na predmetných pozemkoch vykonávajú pracovnú činnosť. Všetky ostatné jazykové verzie tohto rozsudku, predovšetkým jeho francúzsky originál, o ktorom sa radili všetci zúčastnení sudcovia, a záväzná talianska verzia používajú pojem prevádzkovateľ[20], tak ako sa používa v smernici.

b) O zodpovednosti prevádzkovateľov za riziká vyplývajúce z ich pozemkov

42. Aj s ohľadom na možné problémy pri preklade však smernicu o environmentálnej zodpovednosti treba podľa druhého rozsudku EGR a i. za mimoriadnych okolností zrejme vykladať v tom zmysle, že príslušný orgán môže od vlastníkov pozemkov požadovať, aby sami uskutočnili nápravné opatrenia, keď na pozemkoch vykonávajú činnosti v zmysle smernice.[21] Podiel na zavinení sa tam ako podmienka neuvádza.

43. Taká zodpovednosť prevádzkovateľa by bola v súlade s názorom Talianska. Zásada zavinenia podľa neho zakladá objektívnu zodpovednosť spoločností, ktoré sú vlastníkom priemyselne využívaných pozemkov, za znečistenie týchto pozemkov. Z pozemku majú ekonomický úžitok, a preto sú zodpovední za riziká, ktoré z pozemku vyplývajú. Nemusí sa preto preukázať, či spôsobili znečistenie.

44. Ani tento výklad vyjadrenia Súdneho dvora však nie je presvedčivý. Súdny dvor totiž ďalej odôvodňuje svoje tvrdenie povinnosťami, ktoré smernica o environmentálnej zodpovednosti ukladá prevádzkovateľom, ktorí spôsobili škodu na životnom prostredí.[22]

45. Okrem toho by výklad druhého rozsudku ERG a i. opísaný v bode 42 vyššie bol v rozpore s inými konštatovaniami vyjadrenými v ten istý deň v prvom rozsudku ERG a i. o závislosti zodpovednosti prevádzkovateľa od spôsobenia škody, ktoré zo svojho pohľadu zachytávajú existujúcu judikatúru.[23] Podľa zásady „znečisťovateľ platí“ teda povinnosť uskutočniť nápravu platí pre prevádzkovateľov len preto, že prispeli k vzniku znečistenia alebo k riziku znečistenia.[24] Podľa zásady „znečisťovateľ platí“ nie sú prevádzkovatelia ani povinní niesť bremená spojené s odstránením znečistenia, na vzniku ktorého sa nepodieľali.[25]

46. Uvedené konštatovanie Súdneho dvora sa preto v druhom rozsudku ERG a i. môže vzťahovať len na prevádzkovateľov, ktorí spôsobili škodu, aj keď – ako sa práve uviedlo[26] – sa toto zavinenie iba predpokladá.

4. O prísnejších pravidlách členských štátov

47. Za environmentálne škody na pozemkoch by však majitelia, ktorí ich nespôsobili, mohli byť zodpovední len na základe opatrení členských štátov. Smernica o environmentálnej zodpovednosti totiž podľa článku 16 nebráni členským štátom, aby si ponechali alebo prijali prísnejšie opatrenia v súvislosti s prevenciou a odstraňovaním environmentálnych škôd. Určenie ďalších zodpovedných osôb sa tam výslovne uvádza.

20 — Francúzština: „exploitants“, taliančina: „operatori“.

21 — Rozsudok ERG a i. (C-379/08 a C-380/08, EU:C:2010:127, bod 78, pozri aj bod 82).

22 — Rozsudok ERG a i. (C-379/08 a C-380/08, EU:C:2010:127, body 87 až 90).

23 — Rozsudok ERG a i. (C-378/08, EU:C:2010:126, body 52 až 59 a 64 až 67).

24 — Rozsudok ERG a i. (C-378/08, EU:C:2010:126, bod 57) s odkazom na rozsudok Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:359, bod 77).

25 — Rozsudok ERG a i. (C-378/08, EU:C:2010:126, bod 67) s odkazom na rozsudok Standley a i. (C-293/97, EU:C:1999:215, bod 51).

26 — Pozri bod 35 vyššie.

48. Táto právomoc sa obmedzuje cieľmi smernice o environmentálnej zodpovednosti, ktoré členské štáty musia rešpektovať.[27] Mali byť preto zakázané predovšetkým určiť ďalšie zodpovedné osoby, ktoré nastúpia namiesto znečisťovateľov, ktorí sú podľa smernice zodpovední. No vzhľadom na to, že zodpovednosť vlastníkov, ktorá v Taliansku existuje, podľa článku 253 ods. 3 legislatívneho dekrétu č. 152 predpokladá, že znečisťovateľa nemožno identifikovať alebo že vo vzťahu k nemu nemožno uplatniť nároky, právna úprava tento cieľ neobmedzuje.

49. Z hľadiska návrhu na začatie prejudiciálneho konania je však relevantné len to, či možnosť prijať prísnejšie pravidlá, ktorú otvára článok 16 smernice o environmentálnej zodpovednosti, zakladá povinnosť, aby sa majiteľom, ktorí nespôsobili škodu, pripísala zodpovednosť rozsiahlejším spôsobom ako doteraz.

50. Svedčí proti tomu skutočnosť, že pri výkone tejto právomoci majú členské štáty priestor na voľnú úvahu. Voľné úvahy tohto typu však môžu byť obmedzené, ako napríklad – ako sa už poukázalo – s ohľadom na rozpory s cieľmi smernice o environmentálnej zodpovednosti. Tieto možnosti voľnej úvahy sa môžu výnimočne redukovať do tej miery, že existuje povinnosť vykonať právomoc.

51. Napríklad pri povrchnom čítaní článku 4 ods. 2 smernice o posudzovaní vplyvov na životné prostredie[28] by sa mohlo dospieť k záveru, že je na voľnej úvahe členských štátov, či sa musia posúdiť vplyvy projektov uvedených v prílohe II na životné prostredie. Z judikatúry však vyplýva, že na základe cieľov tejto smernice je také posúdenie povinné, keď taký projekt pravdepodobne bude mať podstatný vplyv na životné prostredie.[29]

52. Naproti tomu ani z článku 16, ani z iných ustanovení smernice o environmentálnej zodpovednosti nevyplýva opora pre zredukovanie voľnej úvahy pri úprave v tom zmysle, že vlastníkom pozemkov možno uložiť povinnosť nápravy škôd na životnom prostredí, keď škodu nespôsobili. Smernica nanajvýš bez toho, aby to bolo vyjadrené, vyžaduje, aby členské štáty uložili týmto osobám povinnosť strpieť na svojich pozemkoch nevyhnutné opatrenia, a pokiaľ to bude potrebné, aby spolupracovali pri ich realizácii. Článok 12 ods. 4 preto stanovuje ich vypočutie.

53. Ďalšie hranice voľnej úvahy na úrovni členského štátu môžu podľa článku 16 smernice o environmentálnej zodpovednosti vyplynúť zo zásad environmentálneho práva, ktoré sú upravené v článku 191 ods. 2 ZFEÚ a uvedené v návrhu na začatie prejudiciálneho konania.[30] Aj článok 16 bol totiž podľa článku 192 ods. 1 ZFEÚ prijatý na dosiahnutie týchto cieľov. Treba teda vychádzať z toho, že článok 16 smernice o environmentálnej zodpovednosti sa s ohľadom na rozdielnu situáciu v konkrétnych regiónoch Únie zameriava na vysokú úroveň ochrany a zakladá sa na zásadách prevencie a predchádzania škodám, na zásade nápravy škôd na životnom prostredí prioritne pri zdroji, ako aj na zásade „znečisťovateľ platí“.

54. Význam zásady „znečisťovateľ platí“ sa v podstate zhoduje s hranicami, ktoré stanovujú ciele smernice o environmentálnej zodpovednosti na uplatnenie článku 16. Členské štáty nesmú zásadu „znečisťovateľ platí“ narušiť tým, že popri znečisťovateľoch alebo namiesto nich stanovia ďalšie zodpovedné osoby. Ďalšie osoby môžu byť teda zodpovedné len subsidiárne.

27 — Rozsudok ERG a i. (C-379/08 a C-380/08, EU:C:2010:127, body 65 a 66). Pozri aj návrhy, ktoré som predniesla vo veciach ERG a i. (C-378/08, C-379/08 a C-380/08, EU:C:2009:650, body 96 až 115).

28 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EÚ z 13. decembra 2011 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (Ú. v. EÚ L 26, 2012, s. 1).

29 — Rozsudky Kraaijeveld a i. (C-72/95, EU:C:1996:404, bod 50), WWF a i. (C-435/97, EU:C:1999:418, bod 36) a Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, bod 29).

30 — Pozri rozsudky Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:359, bod 38), Komisia/Spojené kráľovstvo (C-301/10, EU:C:2012:633, bod 49), Shell Nederland (C-241/12 a C-242/12, EU:C:2013:821, bod 38) a Komisia/Francúzsko (C-237/12, EU:C:2014:2152, bod 30).

55. Uvedené je okrem toho aj v súlade so zásadou prevencie. Keď znečisťovatelia vedia, že za škody nesú plnú zodpovednosť, vykonajú vhodné preventívne opatrenia, aby vznik škody zamedzili. A znečisťovatelia sú spravidla osoby, ktoré môžu prijať najúčinnejšie opatrenia.

56. Zásada prevencie si však okrem toho, rovnako ako zásada nápravy škôd na životnom prostredí prioritne pri zdroji, vyžaduje, že nezávisle od prípadnej spoluúčasti vlastníkov pozemkov na zavinení možno na znečistených pozemkoch prijať opatrenia na to, aby sa zabránilo ďalšiemu rozšíreniu škody. Za istých okolností môže byť aj vhodné, aby vlastník, ktorý pozemok pozná lepšie, tieto opatrenia podporil. V opačnom prípade by bolo oveľa náročnejšie, ak nie nemožné, tomuto rozšíreniu zabrániť. Obe zásady naproti tomu spravidla nepožadujú, aby sa samotný vlastník zapojil do nápravy.

57. Navyše zásada prevencie svedčí v prospech toho, aby sa vlastníkom pozemkov v určitých prípadoch uložila povinnosť prijať vo vzťahu k rizikám, za ktoré sú podstatne zodpovedné tretie osoby, preventívne ochranné opatrenia. Do úvahy napríklad prichádza, že vlastník pozemku, na ktorom opakovane vzniká tzv. čierna skládka odpadu, musí tento pozemok oplotiť, aby zabránil ďalším prípadom porušenia. Aj povinnosti vlastníkov pozemkov nahlásiť znečistenie a vykonať ochranné opatrenia, ktoré Taliansko zaviedlo podľa článku 245 ods. 2 legislatívneho dekrétu č. 152, spočívajú na tejto úvahe. Návrh na začatie prejudiciálneho konania však neobsahuje nijaké dôkazy o tom, že v tejto veci ide o takéto uplatnenie zásady prevencie. Preto nie je potrebné ďalej rozvíjať túto úvahu, ktorá by možno nasvedčovala zodpovednosti vlastníkov.

58. Zrejmé nie je ani to, ako by mala zásada predchádzania škodám v prejednávanom prípade ovplyvniť výklad článku 16 smernice o environmentálnej zodpovednosti, pokiaľ ide o zodpovednosť za nápravu zo strany majiteľov pozemkov, ktorí škodu nespôsobili. Podľa tejto zásady je možné prijať ochranné opatrenia, keď je existencia alebo rozsah rizika pre ľudské zdravie nejasná, pričom sa nemusí počkať na to, aby sa reálnosť a závažnosť rizík prejavila v plnej miere.[31] Keď je však jasné, že osoba škodu nespôsobila, táto zásada sa nemôže uplatniť.

59. Pokiaľ naproti tomu nie je jasné, či vlastník pozemku spôsobil škodu, môže to podnietiť uvedenú domnienku zavinenia.[32] Potom však už neexistuje priestor na uplatnenie článku 16 smernice o environmentálnej zodpovednosti.

60. Zostáva teda už len cieľ vysokej úrovne ochrany. S týmto cieľom by zaiste bola v súlade rozsiahla subsidiárna zodpovednosť vlastníkov pozemkov za environmentálne škody na ich pozemkoch. Umožnila by totiž, aby sa obmedzené verejné zdroje sústredili na škody, v prípade ktorých nemožno identifikovať nijaké zodpovedné osoby.

61. Napriek tomu však považujem za vylúčené, aby sa tento cieľ, *povolenie* stanoviť ďalšie zodpovedné osoby, ktoré je obsahom článku 16 smernice o environmentálnej zodpovednosti, chápal ako povinnosť. Toto povolenie skôr presúva na členské štáty právomoc, aby v tomto ohľade cieľ vysokej úrovne ochrany porovnali s inými cieľmi, napríklad so základnými právami vlastníkov pozemkov. V opačnom prípade by každé povolenie prijímať prísnejšie environmentálne opatrenia, ktoré je zakotvené v sekundárnom práve, ukladalo členským štátom povinnosť, aby nad rámec sekundárneho práva stanovili najvyššiu úroveň ochrany, ktorá prichádza do úvahy.

31 — Rozsudky National Farmers' Union a i. (C-157/96, EU:C:1998:191, bod 63), Agrarproduktion Staebelow (C-504/04, EU:C:2006:30, bod 39) a Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, body 61 a 62).

32 — Pozri bod 35 týchto návrhov.

5. Predbežný záver

62. Z uvedeného vyplýva, že zásady Európskej únie v oblasti životného prostredia, ako sú zakotvené v smernici o environmentálnej zodpovednosti (článok 1, článok 8 ods. 3 a článok 16, ako aj odôvodnenia 13 a 24) a v článku 191 ods. 2 ZFEÚ – najmä zásada „znečisťovateľ platí“, zásada predchádzania škodám, zásada prevencie a zásada nápravy škôd na životnom prostredí prioritne pri zdroji – nebránia vnútroštátnej právnej úprave, ktorá v prípade zisteného znečistenia oblasti a nemožnosti identifikovať subjekt zodpovedný za toto znečistenie, alebo ak je nemožné vynútiť od zodpovednej osoby opatrenia na odstránenie znečistenia, neumožňuje správnemu orgánu nariadiť výkon naliehavých zabezpečovacích a sanačných opatrení vlastníkovi, ktorý za znečistenie nie je zodpovedný, pričom vlastník má iba finančnú zodpovednosť obmedzenú na hodnotu oblasti po vykonaní sanácie.

B – *O článku 191 ods. 2 ZFEÚ*

63. Návrh na začatie prejudiciálneho sa však zameriava aj na to, aby sa zabezpečila samostatná platnosť zásad upravených v článku 191 ods. 2 ZFEÚ. Vzhľadom na pochybnosti o význame vyjadrení k smernici o environmentálnej zodpovednosti pre rozhodnutie vo veci,[33] to treba objasniť z hľadiska práva Únie, ako aj z pohľadu vnútroštátneho práva.

1. O účinku článku 191 ods. 2 ZFEÚ na úrovni práva Únie

64. Článok 191 ods. 2 ZFEÚ stanovuje zásady environmentálnej politiky Únie. Podľa článku 192 ZFEÚ túto politiku uskutočňuje normotvorca na úrovni Únie.[34] Naproti tomu sa povinnosti členských štátov nemôžu opierať priamo o toto ustanovenie.[35]

65. V rovnako malej miere zaväzuje právo Únie členské štáty k tomu, aby tieto zásady zohľadnili priamo pri výklade vnútroštátneho práva, ktoré prijímajú nezávisle od práva Únie a mimo jeho pôsobnosti.

66. Z toho vyplýva, že zásady uvedené v článku 191 ods. 2 ZFEÚ treba podľa práva Únie v prvom rade zohľadniť pri výklade relevantného sekundárneho práva Únie,[36] ako v prejednávanom prípade pri výklade smernice o environmentálnej zodpovednosti.

2. O účinku článku 191 ods. 2 ZFEÚ podľa talianskeho práva

67. Versalis však upozorňuje na článok 3b legislatívneho dekrétu č. 152. Toto ustanovenie sa výslovne vzťahuje na predchádzajúce znenie článku 191 ods. 2 ZFEÚ. Každému, orgánom i jednotlivcom, ukladá povinnosť chrániť životné prostredie pomocou primeraných opatrení, ktoré sa riadia zásadami predchádzania škodám a prevencie, zásadou nápravy škôd na životnom prostredí prioritne pri zdroji a zásadou „znečisťovateľ platí“.

33 — Pozri body 23 až 29 týchto návrhov.

34 — Pozri rozsudky Peralta (C-379/92, EU:C:1994:296, bod 57) a ERG a i. (C-378/08, EU:C:2010:126, bod 45).

35 — Rozsudky Peralta (C-379/92, EU:C:1994:296, bod 58) a ERG a i. (C-378/08, EU:C:2010:126, bod 46).

36 — Pozri príklady v poznámke pod čiarou 30.

68. Uvedené ustanovenie talianskeho práva by mohlo viesť k tomu, že celá talianska environmentálna právna úprava alebo prinajmenšom pravidlá legislatívneho dekrétu č. 152 sa musia, pokiaľ je to možné, vykladať v súlade s uvedenými zásadami článku 191 ods. 2 ZFEÚ. V tomto prípade by pre rozhodnutie veci samej bolo relevantné, ako treba tieto zásady vykladať nezávisle od sekundárneho práva Únie. Na základe vnútroštátneho práva by získali „nadradený účinok“, ako ho Súdny dvor už priznal smerniciam [37] alebo základným slobodám v spojení s vnútroštátnymi zákazmi diskriminácie vlastných štátnych príslušníkov [38], [39].

69. Napriek tomu však Súdny dvor nie je príslušný rozhodnúť, či článku 3b legislatívneho dekrétu č. 152 prináleží v talianskom práve tento účinok. Ide o úlohu talianskych súdov [40], a preto by sa táto informácia mala v ideálnom prípade uvádzať v návrhu na začatie prejudiciálneho konania. [41]

70. V prejednávanom prípade zrejme článok 3b legislatívneho dekrétu č. 152 predstavuje implicitný základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania. V opačnom prípade by sa sotva dalo pochopiť, prečo súd ako talianska Štátna rada intenzívne vysvetľuje zásady článku 191 ods. 2 ZFEÚ a prečo ich neuvádza do súvislosti s normami sekundárneho práva Únie, pričom časová pôsobnosť týchto noriem, konkrétne smernice o environmentálnej zodpovednosti, je tiež nanajvýš pochybná.

71. V konečnom dôsledku môže ostať otvorené, či sa v návrhu na začatie prejudiciálneho konania účinok článku 3b legislatívneho dekrétu č. 152 objasnil dostatočne. Ak je aj možné pripustiť, že zásady uvedené v článku 191 ods. 2 ZFEÚ ovplyvňujú talianske environmentálne právo na základe tejto normy nezávisle od sekundárneho práva Únie, nie je zrejmé, že by to mohlo viesť k iným záverom, ako v súvislosti s výkladom článku 16 smernice o environmentálnej zodpovednosti.

C – *O právnej úprave odpadov*

72. Ako som načrtla už vo svojich návrhoch vo veci ERG a i., právna úprava na úrovni Únie, pokiaľ ide o odpady, zakladá pravdepodobne väčšiu zodpovednosť vlastníkov pozemkov za nápravu znečistených oblastí ako smernica o environmentálnej zodpovednosti, ale zároveň prednostne požaduje uplatnenie zodpovednosti voči znečisťovateľovi. [42] Zdá sa, že nie je vylúčené uplatňovať podľa toho voči vlastníkom znečistených pozemkov, ktorí sa inak na znečistení nepodieľali, dodatočnú zodpovednosť ako voči vlastníkom odpadov (články 14 a 15 smernice o odpadoch [43]).

73. Vzhľadom na to, že Štátna rada a účastníci konania sa uvedenými návrhmi intenzívne zaoberali, hoci sa nevenujú právnej úprave na úrovni Únie, pokiaľ ide o odpady, navrhujem Súdnemu dvoru, aby sa nevyjadroval k týmto ustanoveniam.

74. Rozhodnutie o zodpovednosti za znečistenú pôdu podľa právnej úpravy o odpadoch by totiž nastolilo náročné a sčasti citlivé otázky, pričom možný význam pre konanie vo veci samej je nejasný.

37 — Rozsudky Dzodzi (C-297/88 a C-197/89, EU:C:1990:360, body 35 až 39), Leur-Bloem (C-28/95, EU:C:1997:369, bod 32) a Salahadin Abdulla a i. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 a C-179/08, EU:C:2010:105, bod 48).

38 — Rozsudky Guimont (C-448/98, EU:C:2000:663, bod 23), Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, EU:C:2006:208, bod 29) a Airport Shuttle Express (C-162/12 a C-163/12, EU:C:2014:74, bod 44).

39 — Pozri aj uznesenie De Bellis a i. (C-246/14, EU:C:2014:2291, body 15 až 17).

40 — Rozsudky Dzodzi (C-297/88 a C-197/89, EU:C:1990:360, body 41 a 42) a Leur-Bloem (C-28/95, EU:C:1997:369, bod 33).

41 — Pozri uznesenie De Bellis a i. (C-246/14, EU:C:2014:2291, bod 20).

42 — Návrhy vo veciach ERG a i. (C-378/08, C-379/08 a C-380/08, EU:C:2009:650, body 130 až 138).

43 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/98/ES z 19. novembra 2008 o odpade a o zrušení určitých smerníc (Ú. v. EÚ L 312, s. 3). Zodpovedajúce ustanovenia obsahovali aj predchádzajúce smernice o odpadoch, ktoré sa uplatňovali od roku 1977.

75. Súdny dvor už síce konštatoval, že náhodne vypustené uhľovodíky, ktoré spôsobili znečistenie pôdy, podzemných alebo morských vôd, ktoré nemôžu byť využívané na svoj účel, sa musia považovať za odpad.[44] Rovnaká kvalifikácia „ako odpad“ sa musí vzťahovať na pôdu znečistenú v dôsledku náhodného vypustenia uhľovodíkov.[45] Normotvorca však pri reforme smernice o odpadoch revidoval aspoň konštatovania o charakteristike znečistenej pôdy ako odpadu,[46] keď pôdu (*in situ*) vrátane nevykopanej kontaminovanej pôdy odvtedy podľa článku 2 ods. 1 písm. b) smernice o odpadoch vyňal z jej pôsobnosti.

76. Pochybnosti však pretrvávajú, pokiaľ ide o to, či táto úprava skutočne vylučuje znečistenú pôdu z uplatnenia právnej úpravy odpadov. Keď sa znečisťujúca látka zmení znečistením na odpad, táto vlastnosť nemôže zaniknúť, keď sa zmieša s pôdou.[47] Prakticky by však nemalo byť odlišné, či sa má ako k odpadu pristupovať k znečistenej pôde ako celku alebo k znečisťujúcej látke. Nad rámec toho vznikajú – pravdepodobne citlivé – otázky o vzťahu medzi právnou úpravou odpadov a smernicou o environmentálnej zodpovednosti.

77. Nejasné je najmä to, či vyjadrenia k týmto citlivým otázkam môžu mať vôbec význam pre rozhodnutie vo veci samej. Na jednej strane dostal Súdny dvor v návrhu na začatie prejudiciálneho konania iba minimum informácií o relevantných ustanoveniach talianskej právnej úpravy odpadov, ktoré sú v tejto súvislosti relevantné. Aj právna úprava na úrovni Únie, pokiaľ ide o odpady, však môže v tejto súvislosti zakladať povinnosti jednotlivcov alebo podnikov, len ak ju členské štáty prebrali alebo ak je možný aspoň konformný výklad vnútroštátneho práva.[48] Na druhej strane nie je jasné, či sa oblasti, ktoré sú predmetom sporu, dodatočne môžu opierať o právnu úpravu odpadov.

78. Keď Štátna rada v kontexte odpovede Súdneho dvora na návrh na začatie prejudiciálneho konania rovnako dospeje k záveru, že zodpovednosť podľa právnej úpravy odpadov môže byť relevantná pre rozhodnutie veci samej, mala by Súdnemu dvoru predložiť nový návrh na začatie prejudiciálneho konania.

V – **Návrh**

79. Navrhujem preto Súdnemu dvoru, aby na návrh na začatie prejudiciálneho konania odpovedal takto:

Zásady Európskej únie v oblasti životného prostredia, ako sú zakotvené v smernici Európskeho parlamentu a Rady 2004/35/ES o environmentálnej zodpovednosti pri prevencii a odstraňovaní environmentálnych škôd (článok 1, článok 8 ods. 3 a článok 16, ako aj odôvodnenia 13 a 24) a v článku 191 ods. 2 ZFEÚ – najmä zásada „znečisťovateľ platí“, zásada predchádzania škodám, zásada prevencie a zásada nápravy škôd na životnom prostredí prioritne pri zdroji –, nebránia vnútroštátnej právnej úprave, ktorá v prípade zistenia znečistenia oblasti a nemožnosti identifikovať subjekt zodpovedný za toto znečistenie, alebo ak je nemožné vynútiť od zodpovednej osoby opatrenia na odstránenie znečistenia, neumožňuje správnemu orgánu nariadiť výkon naliehavých zabezpečovacích a sanačných opatrení vlastníkovi, ktorý za znečistenie nie je zodpovedný, pričom vlastník má iba finančnú zodpovednosť obmedzenú na hodnotu oblasti po vykonaní sanácie.

44 — Rozsudky Van de Walle a i. (C-1/03, EU:C:2004:490, body 47 až 50) a Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:359, body 57 až 59).

45 — Rozsudok Van de Walle a i. (C-1/03, EU:C:2004:490, bod 52).

46 — Ako uvádza PETERSEN: Entwicklungen des Kreislaufwirtschaftsrechts – Die neue Abfallrahmenrichtlinie – Auswirkungen auf das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz. In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 2009, 1063 (1064).

47 — Pozri aj návrhy, ktoré som predniesla vo veciach Komisia/Taliansko a Komisia/Grécko (C-196/13 a C-378/13, EU:C:2014:2162, bod 99).

48 — Pozri návrhy, ktoré som predniesla vo veci Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:174, bod 133 a tam citovanú judikatúru).